

KUKORELLI ISTVÁN

*Adalékok az alkotmányos rendszerváltozásban közreműködő,
1985/90-es Országgyűlés történetéhez*

Az utolsó „rendi” országgyűlés története összekapcsolódott az alkotmányos rendszerváltozással. Az országgyűlés, amely 1985. június 28-án tartotta alakuló ülését, és 1989. december 21-én – 1990. március 16-ai hatállyal – kimondta feloszlását, történetének második felében közreműködött a pártállam lebontásában és a jogállam felépítésében. A parlamenti ciklus első éveit még határozottan a „zártállami” országgyűlés működésére emlékeztetnek, a változás talán a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény elfogadásával indult el.

Az utolsó „rendi” országgyűlés kettős értelemben is alkotmányozó hatalomnak nevezhető: egyrészt megalkotta a Nemzeti Kerekasztal előtti, úgynevezett prealkotmány módosító törvényeket (1987. évi X. törvény, 1989. évi I. törvény, 1989. évi VIII. törvény), másrészt jóváhagyta kisebb nagyobb módosításokkal a NEKA megállapodásain nyugvó törvényszövegeket (mindenekelőtt az 1989. évi XXXI. törvényt).

Miért vált alkalmassá, miért fogadták el alkotmányozó hatalomként éppen ezt az országgyűlést? Miért nem oszlatta fel önmagát korábban, vagy kergették szét a változó időben? Többek között, ezekre a kérdésekre keresem a válaszokat.

1. Az 1985-ös országgyűlési választások főbb tapasztalatai

Az első magyarázat az 1985-ös országgyűlési választások eredménye lehet. Mélyebben megvizsgálva az 1985. június 8-ai általános és 22-ei pótválasztások társadalmi összefüggéseit, látható, hogy személyi összetételében egy potenciálisan reformkapacitásokkal rendelkező képviselőlet jött létre. Ez a megváltozott összetétel nagyrészt az ébredő-józanodó és aktivizálódó társadalomnak, másrészt a posztkádári korszak felemás „demokratizálási” szándékainak a következménye.

Az egypártrendszerre épülő szocialista politikai rendszerekben a hivatalos ideológia azt hirdette, hogy a hatalmat a társadalommal egyetértésben kell gyakorolni. Ezt az igényt többnyire úgy oldották meg a szocialista választási törvények, hogy vagy a népfront típusú szervezeteknek adták meg a jelölés jogát és/vagy közvetlen demokratikus fórumokon mutatták be a jelölteket.

Szembeötlően széles volt a jelölés társadalmi alapja a magyar választási törvényekben. 1970 óta a jelölés jogát – formális jogi értelemben – az állampolgárok jelölőgyűlései gyakorolták. A jelölőgyűléseken a szavazás nyílt volt, a jelöltséghez egyharmados többség kellett, mindenki mindenkire szavazhatott.

Más kérdés, hogy a politikai intézményrendszer szinte minden ponton kézben tartotta a többnyire a munkahelyi elven szervezett jelölőgyűléseket. Ennek következtében a jelölőgyűlések formális, fejbőlíntó szerepet játszottak.

1. táblázat: A képviselőjelölés adatai

Év ¹	A jelölőgyűlések száma	A jelöltek száma	Spontán jelölés	Ebből jelölt
1971	556	401	–	–
1975	872	386	22	1
1980	657	367	9	1
1985	846	873	280	78

A táblázatból látható, hogy 1985 előtt lényegében alig volt spontán jelölés a jelölőgyűléseken.

1983-ban az MSZMP KB „radikális” lépésre szánta el magát, határozatot hozott a választási rendszer reformjáról.² A politikai szándékot a jog nyelvére lefordító, 1983. évi III-as törvény egyik legjelentősebb újdonsága volt, hogy kötelezővé tette a kettős jelölést, minden választókerületben. 1971-től a választókerületek és a képviselők száma 352 volt. Másik lényeges novuma, hogy az országos lajstrom létrehozásával (35 képviselői hely) intézményesíteni próbálta – kvázi második kamaraként – az érdekképviselési elvet, feloldva ezzel a helyi és a központi káder elképzelések közötti konfliktusokat.³

A képviselők kötelező kettős jelölése természetesen 1985-ben is, az egy pártrendszeren belül történt, a pártállamra jellemző statisztikai szemlélet szerint (azonos paraméterű jelölteket kellett találni: nőt nővel, fizikait fizikaival, párton kívülit párton kívülivel illet versenyeztetni). Fontos megjegyezni, hogy az 1985-ös választási reform jelentős decentralizációt engedett, a képviselőjelöltek konkrét kiválasztásában a választókerületek székhelye szerint illetékes pártszervek és a megyei pártbizottságok meghatározó szerepet játszottak.⁴

A politikai intézményrendszer 1985-ben a jelölőgyűlésekre 714 jelöltet állított, végrehajtva a kettős jelölés jogi kötelmét a 352 választókerületben. A

¹ A táblázat az Országos Választási Elnökség elnökének országgyűlési beszámolója alapján készült, kiegészítve az újságokban megjelent adatokkal. Országgyűlési Napló (a továbbiakban: ON) 1985. június 28. 5-8. o.

² Lásd az MSZMP KB 1983. július 6-ai határozata a választási rendszer újraszabályozásáról. A határozatot közzétették a július 9-i napilapok

³ DEZSŐ MÁRTA: A magyar választási rendszer 1983. évi reformja. Jogtudományi Közlemény 1984. 4. 177-182. o.

⁴ KUKORELLI ISTVÁN: A politikai intézményrendszer szerepe a képviselőjelöltek előzetes kiválasztásában az 1985-ös választásokon. Állam és igazgatás 1988. 4. 300-307.p.

népfront által ajánlott 714 személy közül mindösszesen 19 nem kapta meg a jelölőgyűléseken résztvevők egyharmadának a szavazatát.⁵ Az általános állampolgári magatartás az volt a jelölőgyűléseken, hogy nem bántották a hivatalos jelölteket, hanem mellettük állítottak, úgynevezett spontán jelölteket (2.táblázat)⁶.

2. táblázat: 1985.évi választási jelölések

Választó- kerületek száma	Ebből spontán jelölés volt	A spontán felvetések teljes száma	Az elfogadott jelöltek száma	Szavaztak rőla, de nem lett jelölt	Ebből vissza- lépett	A szavazás előtt nem vállalta vagy nem volt jelen és nem szavaztak rőla
352	165	280	78	114	50	88

A táblázat adatai igazolják, hogy 1985-ben nagyságrendileg is jelentősnek mondható a jelölőgyűlési aktivitás. Jól látható, hogy a választókerületek közel felében volt spontán fölvetés, s bár a pártfegyelem szakadozni látszott, még élt a félelem. Mindezek ellenére a 280 név szerinti fölvetés közül 78 vált hivatalos jelöltté és közülük 41 fő később mandátumot szerzett.

A parlament összetételében több jelentős változás következett be. Ezek közül hármat külön kiemelnék. Az első figyelemre méltó változás a nagy fluktuáció, a régi-új képviselők aránya. A táblázatból látható, hogy 1963 óta nagyjában egészében egyharmad-kétharmad az arány a régiek javára.

3. táblázat: 1985.évi választások összehasonlítása

Az alakuló ülés időpontja ⁷	Az igazolt képviselek száma	Az új képviselek száma	%
1949. június 8.	402	213	53
1953. július 3.	298	166	56
1958. november 26.	338	157	46
1963. március 21.	340	116	34

⁵ Az 1985. évi országgyűlési választások politikai tapasztalatai (Szerk: SZOBOSZLAI GYÖRGY). MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete. Budapest, 1988. „Belső használatra”.

⁶ A táblázatot a 846 jelölőgyűlési jegyzőkönyv alapján készítettem, figyelembe véve az 5. lábjegyzetben hivatkozott belső kiadvány megyékre szóló kutatásainak megállapításait. Lásd KUKORELLI ISTVÁN: Így választottunk... Politikatudományi füzetek 9. ELTE ÁJK Politikatudományi Tanszékcsoport Budapest, 1988. 50. p.

⁷ A táblázat készítésekor az új képviselők számát nem csak a korábbi ciklushoz viszonyítottam, hanem objektíve, aki még sohasem volt képviselő 1949 óta. KUKORELLI, 1988, 81. p..

1967. április 14.	349	163	47
1971. május 12.	352	118	34
1975. július 4.	352	131	37
1980. június 27.	352	124	35
1985. június 28.	386	244	63

Megállapítható az is, hogy 1949 óta az 1985-ös választások produkálták a legnagyobb változást (63 %) a parlament összetételében. Ez még akkor is nagy szám, ha a „Noé bárkájának” elkeresztelt országos lista jelentősen lerontotta az arányt (a 35 mandátumból 10 új képviselő jelezhető). Az új képviselők nagy száma részben a kötelező kettős jelölés adta választási lehetőségből, részben a spontán jelölésekből következett.

A második lényeges változási irány az összetételben, hogy jelentős generációváltás történt a parlamentben. Az alábbi grafikon jól mutatja a generációs elmozdulást (1. ábra). A grafikon azt is jól mutatja, hogy a korábbi parlamentekben 1956 és 1980 között kitapintható volt egy stabil „kádári” mag, akikhez képest történt a mindenkori változás, az „egyharmados” cserélődés. Megvizsgálva a grafikonban szereplő parlamenti ciklusok azon képviselőinek adatait, akik csak egy adott ciklusban voltak képviselők, az deríthető ki, hogy az úgynevezett „egyciklusos” képviselők nagyrészt a statisztikai paramétereket biztosító fizikai dolgozók, nők és fiatalok voltak. Ők alkották a mindenkor fluktuáló részt az említett keménymaghoz képest. Az 1985-ös választás éppen ezt a védett személyi kört fésülte át. A választáson elindult 217 volt képviselő közül a mandátumok nélkül maradt 75 képviselő többsége régóta képviselő volt, ők 1985-ben már javarészt nyugdíjasok. A grafikonról leolvasható, hogy a parlament a középkorúak parlamentje, pontosabban a középkorú férfiak parlamentje. Az egyéni választókerületben megválasztott képviselők átlagéletkora 45 év (az országos lajstrom átlagéletkora 63 év). A harmadik jelentős változási irány az országgyűlés foglalkozás szerinti összetételének átrendeződése.

4. táblázat: A parlamenti foglalkozási összetétel^a

Ciklus	Munkás	%	Paraszt	%	Értelmiségi	%	Alkalmazott	%
1949/53.	174	43,3	114	28,4	92	22,9	22	5,4
1953/58.	129	43,3	90	30,2	79	26,5	–	–
1958/62.	169	50,0	75	22,2	78	23,0	16	4,8

^a Az országgyűlés foglalkozás szerinti összetételét a mandátumvizsgáló bizottságok a pártállami terminológia (munkás, paraszt, értelmiségi) szerint az eredeti foglalkozás alapján jelentették be az országgyűlés alakuló ülésein, a táblázat e jelentéseket alapul véve készült. KUKORELLI, 1988, 84. p.

1963/67.	142	41,8	64	18,8	123	36,2	11	3,2
1967/71.	136	39,0	76	21,8	129	37,0	8	2,2
1971/75.	137	38,9	60	17,0	131	37,0	24	7,0
1975/80.	157	44,6	48	13,6	146	41,5	1	0,3
1980/85.	158	44,9	46	13,1	130	36,9	18	5,1
1985/90.	133	34,5	16	4,1	179	46,4	58	15,0

A táblázatból jól látható a magyar társadalom átalakulásának megfelelően a parlament összetételének átrendeződése: a munkások számának stabilizálódása mellett a parasztok számának radikális csökkenése és az értelmiségiek számának növekedése. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a táblázat messze nincs tekintettel az árnyalatokra, miután az eredeti foglalkozásokat adja meg. Az 1985-ös június 8-i általános és 22-i pótválasztásokon mandátumhoz jutott képviselők foglalkozását és beosztását tartalmazó, eredeti lista hű képet ad a valós összetételről.⁹ A valós foglalkozási mutatókra figyelve megrajzolhatók a főbb szakmai erővonalak. A választásokból a műszaki (58 fő), az agrár (64) és az egészségügyi (34 fő) szakma került ki győztesen.

Összegezve a táblázatokkal érzékeltett változás főbb irányait: jelentős fluktuáció, generációváltás, középkorú férfiak jelenléte, értelmiségiek növekvő aránya, termelési szféra dominanciája, sikeres szakmák (mérnökök, gazdasági vezetők, körzeti orvosok, TSZ elnökök) előtérbe kerülése. A megválasztott képviselők közel háromnegyed része vezető beosztású, mikro vagy makro szinten jelentős hatalommal rendelkező közéleti személyiség. A parlament összetételében bekövetkezett változásokat egy mondatban össze lehet sűríteni: a parlament a pártállam keretei között jelentős mértékben professzionálódott, összetörte az avantgárd, szocialista típusú képviselet illúzióját. A korábbi választásokon nagyobb részt fentről jött létre a „fügefalevél” parlament, a statisztikai szemlélet alkalmazásával a politikai döntések legitimálására. Az 1985-ös választások látványosan szembe mentek ezekkel az irányokkal.

A fentről vezényelt választási reform hatására a parlament a fenti politikai döntések és a lenti társadalmi kezdeményezések ötvözőedésében alakult át és vált összetételében fél-professionistává. A jelölés és a választás folyamatában jól érződött, hogy a pártállam első olyan választása zajlott, amikor országos viszonylatban megbomlott a pártfegyelem. Ugyanakkor ne feledkezzünk meg arról, hogy miközben e választás megtörte a kemény „kádári” magot, az or-

⁹ A hivatkozott listát a jelölést elfogadó nyilatkozatokon 1985-ben rögzített, valós beosztások alapján készítettem.

szágos listára, amelyen a rendszer névadója, Kádár János is szerepelt, a választópolgárok 99 %-a mondott igent. És az is tanulságos adat, hogy a képviselők közül az MSZMP párttagok aránya 75,1 %. 1949 óta ez a második legerősebb adat (5. táblázat)

5. táblázat: Párttagok a parlamentben

Alakuló ülés időpontja ¹⁰	Képviselők száma	Ebből MSZMP-tag	
		létszám (fő)	arány (%)
1949. június 8.	402	285	70,9
1953. július 3.	298	206	69,1
1958. november 26.	338	276	81,6
1963. március 21.	340	252	74,1
1967. április 14.	349	259	74,2
1971. május 12.	352	249	70,7
1975. július 4.	352	246	69,9
1980. június 27.	352	252	71,6
1985. július 28.	386	290	75,1

A spontán jelöltek jelentős hányada is párttag, többnyire a rendszerrel belülről elégedetlen reformer típus. A régi rend harcosainak elestét és a spontánok győzelmét jogesetszerűen, megyékre lebontva dolgozza fel az 1988-ban megjelent Szoboszlai György szerkesztette kötet, sok tanulsággal. Ezek a „félgyőzelmek” már sok mindent előre jeleztek. „Ma ilyen egy győzelem” fejeződik be Kovács András: „Két választás Magyarországon” című remek dokumentum filmje, amely a maga művészi eszközeivel mutatta be a pártállami hálót, amelyben „győzni” így lehetett.¹¹

S ha az Országgyűlési Naplóban (1985) szereplő, abc sorrendbe szedett képviselői névsort nézzük (megjegyzendő, hogy erről a parlamenti ciklusról képviselői almanach nem készült!), látható az is, hogy a régi rend „nagy öregjei” jelentős számban győztek az egyéni választókerületekben is.¹² (Aczél György, Apró Antal, Barcs Sándor, Bognár József, Brutyó János, Cservenka Ferencné, Korom Mihály, Méhes Lajos, Nyers Rezső, Puja Frigyes, Szépvölgyi Zoltán). Velük szemben 1989-ben indulnak el a visszahívási eljárások és közülük sokan a visszahívást megelőzendő lemondottak képviselői mandátumuk-

¹⁰ KUKORELLI (1988) 86.p.

¹¹ Két választás Magyarországon. Kovács András új filmje (Szerkesztette: Kovács Gabriella). Magvető Budapest, 1987. 67. p.

¹² A nevek melletti szám azt jelzi a listán, hogy előtte hány pártállami ciklusban volt az illető képviselő.

ról. A lemondott képviselők között van több volt pártállami vezető, például az országos listáról Gáspár Sándor, Gyenes András, Havasi Ferenc, Lázár György, Losonczi Pál, Németh Károly, Óvári Miklós, az egyéni választókerületekből pedig Apró Antal, Cservénka Ferencné, Korom Mihály, Várkonyi Péter. A helyükre lépnek például az országos listán Grósz Károly, Németh Miklós, az egyéni választókerületekben pedig több ellenzéki képviselő, például Roszik Gábor, Debreczeni József, Tamás Gáspár Miklós.

A parlamenti ciklus fluktuációs mutatója főként az utolsó két évben nagyon mondható: a teljes megbízási idő alatt további 34 új képviselőt választottak meg a lemondott, illetőleg elhalálozott képviselői helyekre (a ciklusban 29 képviselői lemondás és 15 haláleset történt). A parlamenti ciklust így összesen 419 személy jeleníti meg a képzeletbeli almanachban.¹³

Az újonnan megválasztott képviselők tovább erősítették a jelzett fél-profeszionista irányt és a parlament kvázi politikai képviselletté válását.

6. táblázat: Parlamenti korszakok

Ciklus	Ülésnapok	Törvények	Beszámolók	Interpellációk
1949-1953	60	34	13	–
1953-1958	51	31	25	30
1958-1962	31	21	14	27
1963-1967	30	11	13	42
1967-1971	42	26	10	32
1971-1975	34	23	11	41
1975-1980	35	24	18	32
1980-1985	33	22	19	23
1985-1990	83	132	27	157+70 kérdés
Összesen:	399	324	150	384+70

A táblázatból jól kivehető, hogy az 1985-1990-es megbízatású országgyűlés adatai jelentős mértékben eltérnek a korábbi pártállami ciklusok mutatóitól. Rögtön hozzá kell tenni, hogy a parlamenti ciklus első két és fél éve – az összetételben bekövetkezett változások ellenére – igencsak az 1949-85 közötti ciklusokra emlékeztet.

¹³ Az 1985. június 28-ai alakuló ülésen 385 képviselői mandátumot igazoltak, miután a Zala megyei 5. választókerületben 2 jelölt hiányában elmaradt a választás. Itt szerzett később (1986.03.20) mandátumot dr. Czoma László. A keszthelyi választókerület viharos történetét dolgozta fel Kovács András idézett filmje. Az adatok forrása: Adatok és tények az 1985-1990. évi országgyűlésről (Összeállította: JÓNÁS KÁROLY). Országgyűlési Könyvtár, Budapest, 1990.

A tanulmányban ezért három részben vizsgálom az országgyűlés tevékenységét: a.) a „zártállami” korszakban; b.) az egypártrendszer utolsó (1988), c.) és a többpártrendszer első éveiben (1989-90).¹⁴

2. Az 1985-90-es országgyűlés zártállami korszaka

A parlamenti ciklus első felében (1985-87) nem tűntek el az országgyűlés politikai korlátai, sőt, éppen ellenkezőleg, a választások ellenreakciójaként, adminisztratív korlátok jelentek meg: tipikusan ilyen az 1986-ban elfogadott ügyrend módosítás, amely korlátozta az aktívabbá váló képviselők jogait.

Az ügyrend (13. §) csak a megyei és a fővárosi képviselői csoportok létrejöttét engedélyezte területi alapon, másként szerveződni a parlamentben tilos volt. A törvényjavaslat általános és részletes vitáját az ügyrend szerint együttesen kellett lefolytatni, ez egyértelműen a képviselői módosító indítványok ellen irányult (37. §). Az ügyrend az interpellációból „törvényességi” intézményt csinált (50. §). A zárt ülés elrendelésének szabályai rendkívül könnyűvé váltak, az országgyűlés az elnök javaslatára bármikor zárt ülés tartását rendelhette el (47. §). Hasonló a helyzet a bizottságok szintjén is.

Az ügyrendben direkt módon kifejeződött az országgyűlés politikai meghatározottsága: normatív módon megfogalmazódott a korábbi általános gyakorlat, miszerint az országgyűlés tisztségviselőit és a kormányzati rendszer valamennyi korabeliszereplőjét (Népköztársaság Elnöki Tanácsa (a továbbiakban: NET), Minisztertanács), de a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész is az MSZMP KB és a Hazafias Népfront OT javaslatára választja meg az országgyűlés.¹⁵

A parlamentarizmusra valamelyest is jellemző rendszerekben az alkotmányjogi normarendszer három irányból védi az intézményt: a.) létrehozatali oldalról (demokratikus választási rendszer működtetésével); b.) hatásköri oldalról (a kormányzati rendszerben elfoglalt pozíció védelme); c.) szervezeti és működési oldalról (az ügyrendek, a házszabályok demokratizmusának nézőpontja).

Nem visszavetítve a történelmet, látható, hogy a feltételek közül az első, félig-meddig a kettős jelölés által teljesült a pártállami viszonyok között az 1985-ös választások során. Az ügyrendi oldal ezzel szöges ellentétben példátlanul szigorú a pártállam keretei között is. A hatásköri oldal pedig lényegében 1949 óta változatlan, amelynek korlátai különösen a NET teljes körű helyettesítő

¹⁴ Az utóbbi két fejezet a Magyarország politikai évkönyveiben (1988 (247-253) és 1990 (193-198) korábban írt tanulmányaim átdolgozása alapján készült.

¹⁵ Lásd az Országgyűlés 9/1985-1990. határozata az Országgyűlés ügyrendjének módosításáról és egységes szövegéről. Magyar Közlöny 1986. július 13. 27. szám

jogkörében mutatkoznak meg. A NET nem csak a törvényeket vonta el a széles körű törvényerejű rendelet alkotással az országgyűlés elől, hanem személyi kérdésekben akár a kormány egészét illetően is jogosult volt dönteni. Történetileg izgalmas kérdés 1956-ban a Nagy Imre, illetve a Kádár kormány korabeli szóhasználatával élve államjogi legitimitációja. A NET ügyrendje lehetővé tette a telefonos szavazást is.

Tényadatokkal illusztrálva a két és fél év működését: az Országgyűlési Napló 6849 jegyzőkönyvi oldalából 1768 oldalt tesz ki az első két és fél év, ez alatt 22 ülést tartott a Tisztelt Ház a ciklus, összesen 83 üléséből. 1985-ben 4, 1986-ban 5, 1987-ben 12 törvényt (összesen 21 törvény) alkotott a 132-ből. Hasonló a helyzet minden más mutatóban is. A direkt pártirányítást jelzi a személyi döntések köre.

7.táblázat: Vezetői kör

Az országgyűlés elnökei	Sarlós István	1985. 06. 28.
	Stadinger István	1988. 06. 29.
A NET elnökei	Losonczi Pál	1985. 06. 28.
	Németh Károly	1987. 06. 25.
A Minisztertanács elnökei	Lázár György	1985. 06. 28.
	Grósz Károly	1987. 06. 25.

Az 1985. június 28-ai alakuló ülés hangulata hűen kifejezte a zártállami parlamenttel kapcsolatos elvárásokat. A Lázár kormányt egyhangúlag választotta meg, „továbbszolgáló” kormányként az országgyűlés. Szürke programbeszédében a Minisztertanács elnöke, a 30 éve jól ismert téziseket ismételte meg, például a XIII. Pártkongresszus határozatainak végrehajtása, a hetedik ötéves terv kidolgozása, a Szovjetunióval való örök barátság, a KGST-hez és a Varsói szerződéshez való szoros viszony, stb.¹⁶

A ciklus első éveinek szinte minden ülésén személy szerint is jelen volt a napló tanulsága szerint a korszak névadója, a párt főtitkára Kádár János, az országos listán megválasztott képviselő, aki a két és fél év alatt mindösszesen egyszer emelkedett szólásra az 1987. szeptember 16-án előterjesztett Grósz kormány programjának vitájában. Hosszú, ellentmondásokkal teli, a hibákat beismerő, de a szocializmus tartósságában bízó beszéde a korszak egészének hű tükörképe. Az utolsó rendi országgyűlés a napló tanulsága szerint „hosszan tartó nagy tapssal” jutalmazta a beszédet.¹⁷

¹⁶ ON. 15-17. p.

¹⁷ ON. 1234-1255. p.

Az első két és fél év zárásának pozitívumaként mindenképp szólni illik az országgyűlés 1987. december 16-17-i ülésnapjáról, amelyen a jogállamiság szempontjából fontos jogalkotásról szóló, 1987. évi XI. törvényt alkotta meg az országgyűlés.¹⁸

3. Az Országgyűlés az egypártrendszer utolsó évében (1988)

Az 1988-as év, az Országgyűlés „reneszánszának” az éve. Nevezhetném ezt az évet az egypártrendszerű szuverenitás (főhatalom) és a parlamenti szuverenitás (főhatalom) közötti küzdelem első menetének, amelyben a politikailag az egypártrendszer által meghatározott parlament már feltámadni látszik.

Az 1988-ban nyilvánvalóvá vált, hogy a régi hatalmi struktúra lebontása és az új felépítése során a népszuverenitás és az azt formálisan megtestesítő parlament a hatalomgyakorlás fókuszába kerül. Rendkívüli módon megnőtt a társadalmi igény a politikai képviselet iránt, az ősszel társadalmi vitára bocsátott választójogi törvény tervezetét, amely még az egypártrendszerre épült, a közvélemény lesöpörte az asztalról.

A politikai képviseletet pártok és civil társadalom nélkül nem lehet elképzelni. Az év fordulójára ez a politikai környezet kialakulóban van, maga az országgyűlés legalizálja a civil társadalmat az egyesülési törvénnyel utolsó ülészakán (1989. évi II. törvény). 1988 végére tehát társadalmi igény egy más összetételű politikai képviselet, ehhez képest a létező magyar országgyűlés az 1985-ös választásokon az egypártrendszer feltételei között létrejött képviseleti szerv.

A társadalom új politikai szerveződése az év második felétől nyilvánosan vitatják a parlament legitimitását, bírálják működésének rendellenességeit (különösen a Bős-Nagymaros feletti szavazást).¹⁹ A képviselőkkel szembeni visszahívási indítványok is jelzik a bizalom hiányát. Konkrét javaslatok hangzanak el a parlament feloszlatására, egy új alkotmányozó nemzetgyűlés megválasztására.

1985-ben a választásokat vizsgálva személyes véleményem volt, hogy ez a parlament már nem a régi, mert a reform hozadéka következtében olyan összetételű lett, amely átmenetet jelentett a professzionista képviselet és a

¹⁸ ON. 1565. o. és 1651. p.

¹⁹ Az Országgyűlés a Bős-Nagymarosi beruházás helyzetéről szóló tájékoztató vitáját 1988. október 6-7-i ülésén vitatta meg. A döntés a 30. ülésen született meg, a képviselőket „felállással” szavaztatta a házelnök. ON 2461-2464. o. 317-en mellette, 19-en ellenszavaztak, 31-en tartózkodtak. Id. továbbá Havas Henrik: A Bős-Nagymaros dosszié, avagy egy beruházás hordalékai. Kódex Rt., Budapest, 1988. A döntés során számos házszabálysértés történt (például a házelnök a név szerinti szavazást nem rendelte el, és az ügyrendben ismeretlen formában, „felállással” szavaztatott). Stadinger István házelnök eljárásáról szóló „szakvéleményemet”, miszerint a parlamenti döntés legitimációja jogilag vitatható, közli HAVAS HENRIK könyve, 32-41. p.

„lenini dolgozóképviselet” elképzelése között. 1988 végére az értékelés megfordítható, éppen a nagy politikai környezetváltás miatt jól látszik, hogy ez a parlament még csak az elején tart az átmenetnek, a régi és az új erők küzdelmének a terepe.

Az év első felében még nem tűntek el az országgyűlés politikai korlátai. Júniusig az országgyűlés tevékenységére a régi menetrend a jellemző, tavasszal egy rövid kétnapos ülésszak volt csupán.²⁰ Bár olyan közvetlen politikai ráhatások, mint amilyen az 1986-os ügyrendi kényszerzubbony, vagy a zárt ülések nem voltak, de a párttag képviselők irányába hangsúlyozottabb lett a pártfegyelem. Erre teremtett precedenst az egyik aktív és reformerképviselőnek, Király Zoltánnak a pártból való kizárása, leginkább képviselői tevékenysége miatt.²¹

Az 1988-as májusi országos pártértekezlet új politikai környezetet teremtett a parlamenti munka számára. Az MSZMP ezt követően nem fékezni, hanem, legalábbis szavakban, támogatni kívánta a parlamenti reformfolyamatokat. Nem lehet véletlen, hogy az országgyűlés 1988-ban regisztrálható 14 ülésnapja közül 12 a pártértekezlet utáni hónapokra esik.

Erről az új politikai hozzáállásról tanúskodik az MSZMP PB 1988. szeptember 20-i állásfoglalása. Az állásfoglalás szerint az MSZMP ösztönzi, segíti a parlament és a képviselők munkájának hatékonyabbá válását, tevékenységük nyilvánosságának kiteljesedését, a választópolgárokkal való kapcsolat elmélyítését. Az állásfoglalás, amely még a májusi pártértekezlet döntésének megfelelően az egypártrendszerű struktúrában képzelte el az országgyűlést, foglalkozott az országgyűlés pártirányításának aktualitásával is. Érdeemes idézni a képviselői mandátum pártpolitikai kötésére irányuló megfogalmazást: „A kommunista képviselőknek az országgyűlési munkájuk során is önálló véleménynyilvánítási joguk, illetve kötelezettségük van. Konkrét kérdésben csak abban az esetben kötelesek meghatározott magatartásra és szavazásra, ha erre őket a Központi Bizottság kötelezi. Ilyen azonban csak kivételesen, nagyon indokolt esetben fordulhat elő. Kötelező határozat hiányában a kommunista képviselők is önálló véleményt fogalmazhatnak meg, s belátásuk szerint szavazhatnak.”²²

A parlament egypártrendszerű meghatározottsága, igaz elvi alapon, de továbbra is jellemző, hiszen a képviselők közel háromnegyede az MSZMP tagja. Ebben a viszonyrendszerben csak a többpártrendszer politikai kimondása, későbbi legálissá tétele hozott lényegesebb változást.

²⁰ 23. és 24. ülés 1988. március 16-17-én. ON 1769. o. 1869. p.

²¹ Kizárt a párt (Bihari Mihály, Bíró Zoltán, Lengyel László, Király Zoltán). A könyv alapjául szolgáló film riportere Ács Zoltán. Primo Kiadó, Budapest, 1988; KIRÁLY ZOLTÁN: Azok a Daliás idők. Media Com Kft., Budapest, 2010. 180-238. p.

²² Az MSZMP országos értekezletének állásfoglalását közli a Magyarország Politikai Évkönyve 1988. (Szerkesztette: KURTÁN SÁNDOR, SÁNDOR PÉTER, VASS LÁSZLÓ) 542-550. p.

Az 1985-1990-es ciklus negyedik munkaévének tényadatai az Országgyűlési Napló (23-36. ülés jegyzőkönyvei) alapján a következők: a Tisztelt Ház öt ülésszakban 14 ülést tartott, közel 100 munkaórán dolgozott. Különösen az őszi és téli ülésszakok jeleznek elmozdulást, ekkor nemritkán napi 9-11 órában dolgoznak a honatyák, ami meglehetősen nagy teherpróbája a nem professzionista képviselőnek.

A 14 ülésnapon 26 törvényt fogadnak el, két miniszteri beszámoló és hat tájékoztató hangzik el, 19 interpelláció és 10 kérdés megválaszolására kerül sor. A korábbi évek langymeleg országgyűléséhez képest ezek imponáló adatok. A parlament két fő funkciója, a törvényhozás és a parlamenti ellenőrzés megerősödni látszik.

Leglátványosabb a változás a törvényhozásban. Az 1988-ban elfogadott 26 törvény – jöllehet ennek egy része kisebb törvénymódosítás – ha összehasonlítással élek, több mint a korábbi ciklusokban általában elfogadott törvények száma. (Pl. 1971-1975-ben 23, 1975-1980-ban 24, 1980-1985-ben 22 törvény született.) Utoljára az 1947-1949-es országgyűlési ciklusban volt évente ehhez hasonló számú törvény.²³

Ennek a változásnak a közvetlen előzménye az 1987-es decemberi ülésszakon megalkotott két törvény, az 1987. évi X. törvény az alkotmány módosításáról és az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról.²⁴ E törvények, védve az országgyűlés törvényhozó hatalmát, kialakították a kizárólagos törvényhozási tárgyak fogalmát. A közel kéttucatnyi, nevesített törvényhozási tárgykör kizárólagos parlamenti hatáskörre tétele rendkívül jelentős változást hozott jogforrásrendszerünkben, a törvények uralmának visszaállítását, vagy legalábbis annak kezdetét jelentette. A jogalkotási törvény nem csak az Elnöki Tanács törvényromboló hatáskörét szorította korlátok közé, hanem egyensúlyosabbá tette a jogalkotás hatalmát a kormányzati igazgatás viszonylatában is. Az 1987. évi XI. törvény újdonsága, hogy megvonta a miniszterek és államtitkárok eredeti szabályozási jogkörét, ezek a szervek csak a magasabb jogszabályok felhatalmazása alapján bocsáthattak ki rendeletet, illetve rendelkezést.

Az országgyűlés természetesen a fenntartott hatáskörökön túlmenően bármely más életviszonyt is törvényben szabályozhatott. Nagyon jól kifejezi a törvényhozó hatalom szemléletében bekövetkezett kilencvenfokos eltérést az országgyűlés 33. ülésén történt eset. Az 1988. november 26-i ülésen – s erre 1949 óta nem volt példa – az országgyűlés nem vette tudomásul a riasztó- és

²³ A 26 törvényből 15 a módosítás. A törvények közül kiemelendő a gazdasági társaságokról szóló VI. törvény, továbbá a külföldiek Magyarországi befektetéseiről szóló XXIV. törvény, számos adójogszabály módosult.

²⁴ ON 1716-1717. p.

gázpisztolyok engedélyezésének törvényerejű rendeleti szintű szabályozását. Az Elnöki Tanács két országgyűlési ciklus (október 7.-november 24.) között alkotott törvényerejű rendeleteiről szóló jelentéséhez öt képviselő szolt hozzá, s valamennyien az említett kérdés átgondolt törvényi szintű szabályozását kérték. A közvéleményt tükröző vita hatására az országgyűlés többségi szavazással úgy döntött, hogy a lőfegyverekről és a lőszerekről törvény szülessen, a 23. számú törvényerejű rendeletet pedig hatálytalanítani kell.²⁵

A törvényhozásban aktívabbakká váltak a bizottságok és a képviselők, és zajosabb lett a törvények parlamenti vitája is. Mindez annak ellenére igaz, hogy 1988-ban mind a 26 törvényt az 1986-ban elfogadott, a döntéshozatal nézőpontjából kifejezetten rossz, „egyolvasatos” ügyrend alapján fogadta el a T. Ház.

A bizottsági szerepváltás fő irányai a törvényhozásban: gyakori a törvénytervezetek két- vagy többfordulós bizottsági véleményezése, megszűnőben van az egybizottságos szűk előkészítés, a jogi igazgatási és igazságügyi bizottság „törvényhozási főbizottsága” kezdi kinőni önmagát, jelentősen megnő a bizottságok módosító-indítványainak szerepe. (A közúti közlekedésről szóló törvényhez pl. 16 bizottsági módosítás érkezett.)²⁶

1988-ban nagymértékben változott a képviselők személyes aktivitása a törvényhozásban. Az 1947-1949-es ciklus óta egyetlen év sem produkált ennyi képviselői módosító indítványt a bizottsági üléseken vagy a plénum vitájában. A módosító indítványok a költségvetési törvényt sem kímélik (ami eddig tabu volt), 1988. december 21-én pl. képviselői indítványra a T. Ház többségi szavazással 500 millió forinttal csökkentette a társadalmi szervek állami támogatását.²⁷

A képviselői módosító indítványokat a parlamenti vitából kirekesztő 1986-os ügyrend anarchikussá tette a törvényhozási döntéshozatalt. Az Országgyűlési Naplóból és az Irományokból szinte dokumentálhatatlan, hogy ki nyújtott be módosító indítványt, ki állt el, ki tartotta fenn a véleményét a kötelező bizottsági szűrés után. A parlamenti gyakorlatból látszik, hogy a képviselői módosító indítvány nem képes kívül rekedni a parlamenti vitán, ezzel az intézménnyel (amely fontos kisebbségvédelmi eszköz) a képviselők az állampolgárok, választók véleményét közvetítik, esetleg a döntéshozatal végéig kitartva, érvelve.

A képviselői aktivitás nem csak a döntéshozatal vége felé jellemezhető, hanem a törvények kezdeményezésénél és az előkészítés egész folyamatában is. 1988 márciusában hosszú évtizedek óta először fordul elő, hogy egy képviselő

²⁵ ON 2749-2752. p.

²⁶ 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről. Irományszám (59., 63.). Tárgyalása: ON 1773-1825. p.

²⁷ ON 2991. p.

önálló indítványt tesz törvényalkotásra, és azt megindokolva kéri a parlament döntését (nemzetiségi törvény kezdeményezésére).²⁸ A parlament 1988 novemberében megvitatta a politikai intézményrendszer korszerűsítését célzó törvényjavaslatok ütemtervéről szóló államminiszteri tájékoztatót. Eddig a törvényhozási terveket a kormány fogadta el, pedig egyértelmű, hogy ez a parlament hatásköre, ekkor érvényesülhet a szélesebb értelemben felfogott egyéni vagy kollektív képviselői törvénykezdeményezési jog.²⁹

1988-ban végleg megszűnőben van a törvény-előkészítés titkossága, a TÜK-ös (Titkos Ügykezelés) demokrácia, amely megdorgálta azt a képviselőt, aki a szolgálati használatra megküldött törvényjavaslatról választóival szélesebb körben konzultálni merészelt.

Bár az 1986-os ügyrend kifejezetten vitaellenes jogalkotás volt, a parlamenti vita végig jellemzője az év törvényalkotásának. Megszűnik a törvényekre való egyhangú parlamenti rábólintás, a törvényekről vagy az egyes módosításokról ellenszavazatokkal, tartózkodásokkal, általában többségi szavazással dönt az országgyűlés. A parlament szerepváltására enged következtetni az a döntés is, amely az előkészítetlenség miatt levesz egy törvényjavaslatot a napirendről. (1988. október 6., a vállalkozói nyereségadóról szóló törvény.)³⁰ Ezek önmagában eredmények lennének? A korábbi állapotokhoz képest igen. 1988 őszének egyik tanulsága; a törvényhozási döntésrendszer parlamenti szakasza feltétlen átgondolást igényel.

A parlamenti ellenőrzés, ha még intézményeiben nem is, de felfogásában 1988-ban kezd felzárkózni a valódiabb parlamenthez. Az ellenőrzés két iránya feltétlenül kiemelendő: az egyik a bizalmi intézmény igenlése a kormány felé (ami egyenlő a párról való leválálásával), a másik pedig a pénzügyi kormányzat feletti fokozottabb ellenőrzés parlamenti igénylése.

Az utóbbi kíváncsi jegyében a pénzügyi kormányzat a költségvetési törvényeken túl is gyakoribb szereplője a vitáknak. Pl. a pénzügyminiszter tájékoztatja a parlamentet az új adórendszer bevezetésének első tapasztalatairól, tájékoztató hangzik el az állami költségvetés egyes előirányzatainak alakulásáról. A pénzügyi szervek (Pénzügyminisztérium, Magyar Nemzeti Bank, Országos Árhivatal) gyakori címzettjei az interpellációknak, képviselői kérdéseknek.

A bizottsági rendszer a parlamenti ellenőrzés területén erős és befolyásos, az állandó bizottságok saját kezdeményezései 1988-ban is itt jelentkeznek. Az állandó bizottságok mellett körvonalazódik a mozgékonyabb vizsgálóbizottsági rendszer, amely a fontosabb parlamenti döntések mentén kezd kialakulni.

²⁸ ON 1953-1956. p.

²⁹ Lásd Pozsgay Imre államminiszter expozéjának vitáját. ON 2543-2548. p.

³⁰ ON 2288. p.

Külön ad hoc bizottságok jönnek létre pl. az adótörvények, a nagymarosi beruházás ellenőrzésére, a reformügyek figyelemmel kísérésére, az alkotmány előkészítésére, az ügyrend állandó karbantartására.³¹

A miniszteri beszámolók parlamenti vitájában szokatlanul nagy a képviselői aktivitás, a képviselők egymással is vitatkoznak, platformok küzdelme kezdődik el. (Pl. a Bős-Nagymaros-vitában 27, a kormány stabilizációs munkaprogramjának vitájakor ugyancsak 22 képviselő szólt hozzá.)³²

A parlamenti ellenőrzés hagyományos eszköze az interpelláció és a kérdés. A 19 benyújtott és tárgyalta interpelláció bizonyítja, hogy az 1986-os ügyrendi korlátozás ellenére az interpelláció változatlanul kedvelt ellenőrzési eszköze a képviselőknek. Az interpellációval felvállalt ügyek zöme még távol esik a politikai színezetű, bizalmi jellegű kérdésfelvetésektől, ám jelentős tényként dokumentálható, hogy a 19 interpellációból csak három helyi érdekű felvetés volt. Az interpelláció intézményének lényege, hogy azt parlamenti vita követheti, és a vita szavazással zárul le, amely a miniszteri felelősség elindítója lehet. A 19 interpellációból hatot fogadott el egyhangúlag a parlament, három esetben pedig elvetette a miniszteri választ, sőt a bizottságok jelentését is csak többségi szavazással fogadta el.

Az országgyűlés harmadik igen lényeges funkciójának tekinthető a kormányzat szervezeti és személyi létrehozatala, változtatása. Talán ennél a funkciókörnél volt a leginkább korlátozott az országgyűlés tevékenysége a pártállami évtizedekben. Ez a meghatározottság az országgyűlés ügyrendjében nyíltan is megfogalmazódott, a személyi javaslatokat az MSZMP KB és a Hazafias Népfront Országos Tanácsa tehette meg egyedül és kizárólagosan. 1988-ban a személyi kérdések tárgyalásakor a parlament tiltakozik a kívülről jövő teljes és egyoldalú politikai meghatározottság ellen. A képviselők, társadalmi nyomásra saját maguk is jelölni kívánnak, igénylik adott esetben a többes jelölést is. Személyi kérdésekben még nyílt szavazás esetén is megoszlanak a szavazatok. (Az új miniszterelnököt, Németh Miklóst 27 ellenszavazattal és 36 tartózkodással választják meg, a házelnök, Stadinger István titkos megválasztásánál pedig 222 mellette, 129 ellene, három az érvénytelen a 354 szavazatból.)³³

A magyar országgyűlésre 1988-ig két szerveződési elv volt a jellemző, a képviselők szakmai-ágazati alapon a bizottságokban, területi alapon pedig a megyei-fővárosi képviselői csoportokban tevékenykednek.

A bizottsági rendszer 1988-ban tovább erősödött (1988 végén 12 állandó bizottság működik) és lassan átfogja a képviselők teljes körét.

³¹ Lásd JÓNÁS KÁROLY (1990), 51-57. p.

³² Németh kormány programjának vitája ON 2549-2690. p.

³³ ON 2507. p. (Németh Miklós) ON 1974. p. (Stadinger)

1956 óta léteztek a képviselők területi csoportjai, amelyek az egyéni választókerületben megválasztott képviselők munkáját koordinálták. A területi elv volt az alapja a T. Ház ülésrendjének is!

A parlamentarizmusban hagyományosan fő csoportképző ismérv a politikai tagoltság, a pártstruktúra. A parlamenti frakciók az ügyrendben meghatározott létszám felett alakulhatnak meg. Az országgyűlésben 1949 óta egyetlen ilyen típusú képviselői csoport létezett, az MSZMP parlamenti pártcsoportja. Az 1985-ös választásokat követően egyre nagyobb igény van a képviselői „kvázi frakciók” létrehozatalára. Egyes politikai-érdekképviseleti szervek rendszeres kapcsolatokat építettek ki a hozzájuk kötődő parlamenti képviselőkkel, így pl. rendszeresen működik a fiatal parlamenti képviselők csoportja, összeült néhányszor a szövetségi szövetségek képviselőinek a csoportja is. 1988-ban felerősödött az esetenkénti (pl. a név szerinti szavazásra, illetve az ellen), vagy a tartósabb társulásra irányuló képviselői tevékenység. Létrejött a pártonkívüli képviselők frakciója, amely kétségtelenül kevésbé megfogható csoportképző ismérv. Megszerveződött a parlament agrárszektora, később a bányászati és energetikai csoport, illetve a műszaki és gazdasági modernizációs szekció. Ezek a csoportok politikai szervezetektől függetlenül kívántak tevékenykedni. A képviselők gyakran csoportosan konzultáltak szakértőkkel az egyes napirendek előtt.

Az 1988 decemberi ülészakon benyújtott és januárra áthúzódó ügyrend-módosítás intézményesítette a „frakciózást.” Mivel 1988-ra a társadalom is jelentősen pluralizálódott, a képviselői szabad társulás társadalmi kihívás a parlamenti szervezettel és működéssel szemben, ezen a ponton indult el a parlament politikai képviseletté válása.

Jelentős változásként értékelhető 1988-ban a parlamenti ülések nyilvánosságának találkozása a szélesebb politikai nyilvánossággal. A parlamenti tanácskozásokról a tömegkommunikációs eszközök egyenes adásban és teljes körűen tudósítottak, megszűnt az ünnepélyesen suttogó kivonatos hírközlés. A parlamenti sajtóirodából több száz újságíró kérte a beléptetést, egyre nehezebb volt bejutni az országgyűlés karzataira, ahol a tetszésnyilvánítás sem volt szokatlan.

Az év állandóan visszatérő kérdése – az önvizsgálatra hajló képviselői megnyilatkozásokban is gyakorta felmerült – a képviselői mandátum jellege. Jelentősen megnőtt a képviselői munka volumene, nagyobb az állampolgári figyelem a képviselők iránt. Megállapítható, hogy a képviselői munkát biztosító jogok, az anyagi juttatási rendszer és a munkajogi függetlenség elégtelennek látszanak. A képviselők részéről elemi igény a szakértők igénybevétele, nagy kihívás érte a parlament (a bizottságok, képviselői csoportok) apparátusellátottságát. Az év fordulójában a parlament offenzívába ment át e téren, pl. szobákat foglalt vissza a kormányzati bürokráciától.

Az 1988-as év parlamenti működésének rövid summázataként a következő változási irányokat tartom lényegesnek;

- a.) a politikai nyilvánosság kiteljesedése jóvoltából a parlament szerepe felértékelődött, a parlament szerves részévé vált a nyilvánosságnak. (A nyilvánosságnak a parlamentre nézve olyan hozadéka is volt, hogy erős kritikák érték az időnkénti parlamenti „cirkuszt”).
- b.) A civil társadalom létrejötte élénkítő hatással volt a parlamentre, több képviselő eredeti hivatásának megfelelően közvetítette a társadalom mozgásait, megjelent a politikum, a politikai tagoltság az országgyűlésben, jól-lehet ez a parlament még nem politikai képviselet.
- c.) Jelentős előrelépés történt - mindig a korábbi „csendhez” viszonyítva - a fő parlamenti funkciókörökben, mindenekelőtt a törvényhozásban és a parlamenti ellenőrzésben. A parlamenti gyakorlat zavarai, rendellenességei kimutatták a fehér foltokat, ahol mielőbbi előrelépésre, konkrét intézményekre volt szükség. (Pl. gépi szavazásra, parlamenti apparátusra, a képviselőkhöz kötődő független szakértőkre vagy olyan intézményekre mint pl. az Állami Számvevőszék stb.)
- d.) Megnőtt a parlamenti döntéshozók felelőssége, 1988 felvetette a szabad választásokkal együtt a professzionista képviselet bevezetésének szükségességét.

1988 az országgyűlési reform kezdetének az éve. Reformirányok fogalmazódtak meg, szervezeti változások kezdődtek el.

4. Az Országgyűlés a többpártrendszer első évében (1989/90)

A négy évtizednyi modellkényszer után a magyar országgyűlés történetében 1989-ben lényeges fordulat következett be. Bár a demokratikus választójogi törvény (1989. évi XXXIV. törvény) elkészült és az év végén az országgyűlés kimondta feloszlását is, a várt fordulatot még nem a parlamenti választás hozta el, hanem néhány parlamenten kívüli politikai esemény, illetve magának a parlamentnek a szerepváltása.

A parlamentre is hatást gyakorló fontosabbnak vélt eseményeket érdemes kiemelni az év történései közül:

- a.) 1989-ben ténylegesen megszűnt a parlament egypártrendszerű meghatározottsága, eltűntek az országgyűlés direkt politikai korlátai. Létrejött a legális többpártrendszer, s ennek hatásaként politikai átrendeződéseknek lehattünk szemtanúi a T. Házon belül. Elvi-politikai jelentősége van a parlamenten belüli folyamatos fluktuációnak is, az első ellenzéki „fecskék” megjelenésének.

- b.) A politikai erők legális megszerveződésével, júniusban létrejött a Nemzeti Kerekasztal, amely a parlamenti döntéshozatalt – mindenekelőtt a sarkalatos törvényeket – jelentős mértékben befolyásolta.
- c.) A Magyar Köztársaság (1989. október 23.) kikiáltásával egyidejűleg kihirdetett alkotmánymódosító törvény értelmében Magyarország a parlamenti köztársaság kormányformájára tért át.

ad a.) Az egypártrendszer felszámolásában, a legális többpártrendszer felépítésében az országgyűlés történelmi szerepet vállalt. Az országgyűlés az év első ülésnapján vitatta meg az egyesülési jogról szóló törvényjavaslatot. A vita egyik központi gondolata az egypártrendszer-többpártrendszer kérdése volt. Néhány hozzászóló már január 10-én sürgette a pártalapítás szabadságának kimondását, az egypártrendszer megszüntetését. Az MSZMP képviselői a vitában – a Központi Bizottság álláspontját közvetítve – az egypártrendszer, a szocialista pluralizmus mellett érveltek.³⁴ Az egyesülési törvény nem szabályozta a pártkérdést, hanem azt külön törvényre bízta. Az MSZMP egy hónappal később (február 10.) már elfogadta a többpártrendszer elvét.

Az alkotmány 1972 óta rögzítette a párt vezető szerepét. Az alkotmányos egypártrendszert az október 23-i alkotmánymódosítás törölte el, amely egyúttal kimondta: a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak, továbbá a társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására.

A pártok legalitása az október 30-án kihirdetett és hatályba lépett 1989. évi XXXIII. törvénnyel teremtdődött meg.

A pártállam békés, törvényes lebontására a november 26-i országos népszavazás tette fel a koronát, amely a parlamenti döntéseket megerősítve döntött a pártok munkahelyi szerveződésének tilalmáról, a pártvagyonról és a munkásörtség feloszlátásáról.

A pártállam megszűnésével esély teremtdődött a parlamenti demokráciára. Legális civil társadalom és többpártrendszer nélkül a világon sehol sem működik parlamenti demokrácia. A civil társadalom és a többpártrendszer (közel 50 párttal) 1989 Magyarországon társadalmi tényként és legálisan létezett, legalitásuk az emberi jogok európai szintű szabályozási helyzetképevel mérhető.

A társadalmi, politikai erők törvényesen, a politikai nyilvánosság előtt szerveződhettek meg, juthattak el a parlamenti széksorokig 1989-ben. Az önszerveződés az 1989-es időközi választásokon már érzékelhető volt, s ez jellemezte a parlament belső átrendeződését is, különösen az ún. kongresszusi ősön.

³⁴ ON 37-38. ülés 1989. január 10-11. 3092-3189. p.

A kialakuló civil kurázsinak sokirányú hatása volt a parlamentarizmusra, 1989-ben nagy társadalmi nyomás nehezedett az országgyűlésre, a képviselőkre. Az új pártok rendszeresen vitatták az országgyűlés legitimitását, bírálták működésének rendellenességeit, állandóan felbukkant különféle pártprogramokban, nyilatkozatokban az országgyűlés feloszlatásának gondolata.

A képviselők közel egynegyedével szemben felléptek a pártok és a választópolgárok. Ez a fellépés leginkább a visszahívás kezdeményezése volt, egy estben Budapesten – igaz, eredménytelenül – sor került a visszahívási szavazás kitűzésére is.

A társadalmi nyomás hatására több, a korábbi politikai-hatalmi struktúrában elkötelezett képviselő (pl. Apró Antal, Cservénka Ferencné, Gyenes András, Korom Mihály, Losonczy Pál, Mondok Pál, Varga Gyula, Várkonyi Péter, Vida Miklós) lemondott mandátumáról. A megbízatás keltétől (1985. június 8.) számítva 25 képviselő mondott le, ebből 18-an 1989-ben.³⁵

A megüresedett képviselői helyek betöltése céljából kiírt időközi választásokon képviselői mandátumhoz jutottak az új politikai pártok, pontosabban a Magyar Demokrata Fórum, illetve az egységes ellenzék jelöltjei. Július 22-én a Pest megyei 4. sz. választókerületben 1949 óta első ellenzéki képviselőként Roszik Gábor, augusztus 5-én a Bács-Kiskun megyei 3. sz. választókerületben Debreczeni József, a Csongrád megyei 1. sz. választókerületben Raffay Ernő, szeptember 16-án a Zala megyei 2. sz. választókerületben Marx Gyula szerzett mandátumot.

Az említett képviselők alkották a parlament négy évtized óta első héttagú ellenzéki demokrata frakciójának magvát. Aktivitásuk, állandó jelenlétük a parlamenti döntéshozatalban meghatározó tényezője volt az országgyűlés szerepváltásának.

Az MSZMP XIV. Kongresszusa után (október 6-8.) megszűnt a régi MSZMP parlamenti pártcsoportja, amely 1985-ben 290 képviselőből állt (75,1%). Az uralkodó kormánypárti frakcióból vált ki az új szocialista párt: az MSZP, illetve az újjáalakított MSZMP parlamenti csoportja. Tanúi lehettünk néhány képviselő „átlényegülésének” is, így lett képviselője az SZDSZ-nek, a Kereszténydemokrata Néppártnak, a Magyar Néppártnak és további képviselői az MDF-nek. A képviselők jelentős része, közel egynegyede-egyötöde azonban egyetlen alakulathoz sem tartozott. A pártokon kívüli képviselőket fogta össze sajátos parlamenti jelenségként a független képviselők csoportja, amely az utolsó évben meghatározó tényezője volt az országgyűlésnek.

A pártalapú politikai tagoltság mellett egyes érdekek mentén is szerveződtek parlamenti csoportok. Így jött létre a parlament agrárszektora, a bányászati és energetikai csoport, az egészségügyi csoport, a gyermek- és ifjúsági érdekeket képviselő csoport, a műszaki-gazdasági-modernizációs csoport, a nagymarosi

³⁵ JÓNÁS KÁROLY (1990) adatai

gátat ellenőrző képviselők csoportja, a szakszervezeti csoport, a tájékoztatási csoport, a vállalkozói csoport. E csoportok a képviselt társadalmi érdekeknek a kormányzat irányába történő hathatósabb tolmácsolása végett alakultak meg, mindez a megszerveződő és izmosodó civil társadalom közvetlen hatása volt a parlamentarizmusra.

ad b.) A nemzeti kerekasztal belépésével (június 13.) az országgyűlés új korszaka kezdődött el. Az országgyűlés és a kerekasztal kapcsolata sok vitát kavart, egyáltalán nem volt harmonikus. A nemzeti kerekasztal új hatalmi tényezőként lépett elő, a vitatott legitimitású országgyűlés mellé nőtt fel.

Az érdemi politikai tárgyalások megkezdéséről aláírt szerződés leszögezte: a törvényalkotás nem előzheti meg a politikai megállapodásokat.³⁶ Ez a tétel a parlamenti szuverenitás és a kormányzat szükséges, de rendkívül erős pártpolitikai korláta lett, lelassította a kormányzati döntéshozatalt, felborította a parlamenti munkarendet. A kormány a kerekasztal megállapodásainak "engedve", az országgyűlés június 27-i ülésén visszavonta a sarkalatos törvényjavaslatokat, mindenekelőtt az alkotmány módosításáról, a pártokról és az alkotmánybírásgról szóló törvényjavaslatokat.

A kerekasztalról aláírt megállapodásban megfogalmazódott: a kerekasztal nem gyakorolhat közvetlen közjogi funkciókat, nem lehet quasi parlament. A nemzeti háromszög (sokak szerint a „Bermuda-háromszög”) szereptévesztései, működési zavarai éppen e téren jelentkeztek. A kerekasztal hat albizottsága az országgyűlési napirendről levett és más sarkalatos törvények végleges és kizárólagos megfogalmazására törekedett, közjogi fórummá, mintegy törvény előterjesztővé vált (az igazságügyi kormányzat helyett), holott politikai és szakmai legitimitása legalább annyira vitatott volt, mint az országgyűlésé.

A kerekasztal tevékenységének kétségtelen eredménye, hogy az alkotmányosság, a jogállamiság legfőbb kérdéseiben – feszültségteli vitákban – társadalmi konszenzus teremtdött. Az is politikai haszonként könyvelhető el, hogy sohasem volt ennyire széles társadalmi alapon előkészített a törvényhozás.

A parlament, bár tiltakozott a felbólintói szerep ellen, s a törvények parlamenti vitáiban több módosító indítvány is született, lényegében koncepcionális változtatások nélkül „láttamozta” – ez alól talán a választójogi törvény a kivétel – a kerekasztal-megállapodásokat. E törvényeken tehát nagyon is ott van a kerekasztal – leginkább az ellenzéki kerekasztal – politikai lenyomata. A törvények fazonját legnagyobb mértékben az állandó offenzívában lévő ellenzék szabta meg a defenzívában lévő uralkodó párt és kormánya, valamint a statisztaszerepre kárhoztatott harmadik fél mellett.

³⁶ Megállapodás a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások megkezdéséről 1989. június 10. In: *A rendszerváltás forгатókönyve*, Szerk: BOZÓKI ANDRÁS ET AL. Budapest, Magvető, 1999, I. kötet 604. p.

A megalkotott törvényeken, különösen az alkotmányon, a köztársasági elnöki intézményen, az új választójogi törvényen kimutathatók a pártpolitikus kerekasztal-lovagok bakancsnyomai, az elvtelen kompromisszumok. Így került az alkotmányba (1990-ig) a magyarságról megfélelkező kompország-kompromisszum, miszerint a Magyar Köztársaság olyan független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek. Így lett a köztársasági elnök egy teljesen elgyengített intézmény a kommunista jelölttől való félelem miatt. A despotikus köztársasági elnöktől való félelem szülte azt a fura alkotmányjogi regulát, hogy a feloszlott országgyűlés működése az új országgyűlés alakuló üléséig tart. Így lett egy még kialakulatlan és instabil többpártrendszerben túlságosan pártpolitikai a választójogi törvény, amely valamennyi pártot valamennyi választókerületben indulásra késztet, amely politikai mozgalmakat pártmezbe kényszerít. Mindezeket a sokszor direkt és taktikai pártelképzeléseket az országgyűlés nem tudta ellensúlyozni, így valószínű, hogy politikatörténetileg nem mindig az optimális döntés született meg.

ad c.) Rendkívül jelentős változást hozott az országgyűlés közjogi státusában az október 23-án kihirdetett 1989. évi XXXI. törvény. A hatalommegosztásra épülő parlamenti típusú kormányzati rendszerben az országgyűlés a hatalomgyakorlás, a társadalomirányítás egyik központja lett. Az alkotmány megszűntette a helyettesítő szervet (az Elnöki Tanácsot) és védte a törvényhozó hatalom hatáskörét. Más parlamenti köztársaságokhoz viszonyítva talán túlságosan is erős a parlamenti hatáskör.

Az új alkotmányszöveg az országgyűlést állandóan ülésező testületként képzei el, amelynek első ülésszaka február 1-től június 15-ig, második ülésszaka szeptember 1-től december 15-ig tart. Az alkotmány professzionista képviselőket tételez fel, akiknek a függetlenséget biztosító tiszteletdíj jár. Jogállásukról külön törvény rendelkezik.

A közjogi státust természetesen más törvények is érintették. Kiemelendő mindenekelőtt az új többpártrendszerű választójogi törvény, az 1989. évi XXXIV. törvény, amelynek közvetítésével a politikai tagoltság intézményesen jelenhetett meg 1990-ben a parlamentben.

Az ügyrendi revízió állandóan napirenden volt 1989-ben, a 8/1989. (VI.8.) OGY h. az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről, bár túllépett az 1986-os korlátokon, azonban még az egypártrendszerre emlékeztető szabálycsokor.

A hiányosságok ellenére a parlamenttel összefüggő normarendszer nagyot lépett előre 1989-ben. Azok az alkotmányjogi dokumentumok (alkotmány, választójogi törvény, a képviselők jogállásáról szóló törvény, a házszabály), amelyekkel az országgyűlés közjogi pozícióját mérni lehet, s amelyek eddig meglehetősen hézagosan szabályozták a magyar országgyűlést, végre egymással is koherenciába kerülhetnek.

Az 1985-1990-es ciklus ötödik munkaévében az országgyűlés 36 ülést tartott, többet, mint az elmúlt négy vagy ötéves ciklusokban összesen szokott. Ez az adat már egy állandóan ülésező politikai képviselőre emlékeztet.

1989. a törvényhozás rekordéve, az országgyűlés 58 törvényt alkotott. Folytatódott az a folyamat, amely a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénnyel indult el, amely a törvények uralmának, a törvényhozó hatalom tekintélyének visszaállítását jelentette. Összehasonlításként: az országgyűlés 1985-ben (június 8-tól) 4, 1986-ban 5, 1987-ben 12, 1988-ban 26, 1989-ben 58, azaz 105 törvényt fogadott el.

A törvények mennyisége mellett kiemelendő azok tartalma is. Az alkotmány módosításával Magyarország államformája változott meg, az államszervezet alapvető viszonyait (pl. a kormányzati rendszert, az alkotmánybírószéket), az állampolgárok jogait (pl. egyesülési, gyülekezési jog, sztrájkjog, népszavazás és népi kezdeményezés, utazás szabadsága, kivándorlás, választójog) számos alkotmányos jelentőségű törvény érintette. 1989 a közjogi törvényhozás, a jogállamiság felépítésének az éve. A május 10-én elfogadott ügyrend demokratikusabb törvényhozási eljárást tartalmaz, kétolvasatos tárgyalást ír elő. A képviselők az országgyűlés ülésén is benyújthatnak módosító javaslatot az általános vitában.

A törvényhozás folyamatába 1989-ben rendszeresen és tömegesen kapcsolódhattak be a különböző társadalompolitikai tényezők (a kerekasztal, a pártok, a társadalmi szervezetek, közvetlenül az állampolgárok), ezáltal az akaratképzésben a szakmai faktor, a kormányzat mellett megjelent a társadalom is. Mindez ösztönző hatással volt a parlamenti akaratkijelentésre, a törvényjavaslat parlamenti vitájára, aktívabbakká váltak a bizottságok, a képviselőcsoportok és maguk a képviselők.

Az aktivitás egyik bizonyítéka, hogy a képviselők többnyire kollektív alapon önálló indítványokat, törvényjavaslatokat terjesztettek elő. (Pl. az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvény módosításáról, a földről szóló 1987. évi I. törvény módosításáról. A törvénykezdemény 1989-ben már nem a kormányzat monopóliuma. Az aktivitás lemérhető a számtalan bizottsági és képviselői módosító indítványon (pl. az alkotmány október 23-i módosításához közel 70 módosító indítvány érkezett), a zajos parlamenti vitákon, amit a bizottsági és kormányzati egyeztetés szükségessége miatt sokszor félbe kellett szakítani. Megszűnt az egyhangú törvényhozás. A törvények parlamenti vitáiban megjelent a lobbizás, a folyosókon jelen voltak az egyes pártok szakértői, akik képviselőiket látták el munícióval.

A másik fő parlamenti funkciókör, a parlamenti ellenőrzés intézményeiben felzárkózott a világtendenciákhoz. Az 1989. évi VIII. törvénnyel megszületett a bizalmi szavazás, az 1989. évi XXXI. törvénnyel pedig az Állami Számvevőszék és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának intézménye. Az interpellá-

ció, amelynek címzetti köre most már a kormányra szűkül, a bizalmi indítványhoz hasonlatos jogintézmény lett.

A képviselők 1989-ben 154 interpellációt (és közel ennyi egyszerű kérdést) nyújtottak be az országgyűlés elnökéhez, és 111 interpellációt mondtak el az országgyűlésben. Ebből 18-at nem fogadott el az országgyűlés, ami a bizalom hiányát, illetve az országgyűlés szerepének erősödését jelzi. Ugyanakkor az 1989-es interpellációkra is elmondható, hogy az általuk felvállalt ügyek zöme még távol áll a politikai színezetű, bizalmi jellegű kérdésfelvetéstől. (Pl. a hegyeshalmi határátkelőhelyen kialakult forgalmi helyzet, a Soroksári-Duna üdülőkörzet fejlesztése, a kerepestarcsai BM Tartalékos Tisztképző Iskola áthelyezése.)

1989. a bizottsági rendszer átalakulásának az éve is, az ügyrendmódosítás a mentelmi és összeférhetetlenségi bizottsággal együtt 16 bizottságot sorol fel. A bizottságok nemcsak a törvényhozásban, hanem az ellenőrzésben is jelentős szerepet visznek. Az ellenőrzési funkció önállósodását, tisztulását jelzi, hogy külön ad hoc „vizsgálóbizottságok” jöttek létre, amelyek már nem kizárólag képviselőkől állhatnak. Tipikusan ilyen bizottság a Bokor Imre: Kiskirályok mundérban c. könyve kapcsán kirobbant honvédelmi visszaéléseket vizsgáló parlamenti bizottság, a Bős-Nagymarosi építkezést vizsgáló bizottság, a társadalombiztosítási bizottság, a reformbizottság, s létezett az ügyrendre ügyelő bizottság, sőt a társadalmi szervezetek költségvetését elosztó, pénzügyi hatalommal felruházott bizottság is.³⁷

A pártállam szétesésével jelentős változás következett be a harmadik fő parlamenti funkciókörben, a kormányzat szervezeti és személyi létrehozatalában. A Hazafias Népfront Országos Tanácsa 1989. májusában a Németh-kormány átalakításakor lemondott a még létező formális közjogi jogosítványairól és javasolta koalíciós kormány létrehozását.³⁸

Az országgyűlés 1989-ben nyolc minisztert mentett fel és hat minisztert választott meg. E döntésekben megnőtt a parlament szerepe (pl. a környezet- és vízgazdálkodási miniszter lemondását a képviselők kezdeményezték), az ügyrend szerint a személyi javaslatok előterjesztése előtt a jelöltet az illetékes állandó bizottság meghallgatja és véleményezi.

Előrelépések történtek a parlamenti belső demokráciában. Az országgyűlés hatáskört kapott (és politikai szerepet vállalt) saját tisztikarának kiválasztásában, személyi változások voltak a tisztségviselők körében is (pl. Stadinger István lemondása után 1989. május 10-én Szűrös Máttyás lett az országgyűlés elnöke).

Átalakult az országgyűlési apparátus, amely az országgyűlés elnöke által kinevezett és irányított főtitkárból (és apparátusából), az Országgyűlési Hivatalból és az elnöki titkárságból áll. Javultak a képviselői munka technikai feltételei,

³⁷ JÓNÁS KÁROLY adatai (1990)

³⁸ Lásd Huszár István hozzászólását, ON. 3809-3810. p.

a parlament-jelentős „négyzetmétereket” szerzett vissza a kormányhivataloktól (pl. képviselői telefonszobákat, bizottsági szobákat). 1989 őszén az országgyűlés visszaköltözött a felújított képviselőházba, ahol a szavazatszámoló gép alkalmazásával könnyebb és gyorsabb lett a parlamenti határozathozatal.

1989. december 21-én az országgyűlés -, a pártfrakciók szónokainak mondanóját meghallgatva – név szerinti szavazással, 320 igen szavazattal 2 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy az Alkotmány 28.§ (2) bekezdése alapján 1990. március 16-i hatállyal kimondta feloszlását.

Az országgyűlés működése az önfeloszlása kimondását követően átnyúlik az 1990. évre is (73-83. ülés). 1990 első negyedévében az első szabad választások előtt az országgyűlés 27 törvényt alkotott még. E törvények közül alkotmányjogilag kiemelném a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényt³⁹, továbbá a köztársasági elnök közvetlen választásának visszaállításáról rendelkező XVI. alkotmánymódosító törvényt. Ez utóbbi már jól mutatta a rendszerváltó politikai eliten belüli törésvonalakat, amelyek az 1989. novemberi, négy igenes népszavazás után láthatóvá váltak.⁴⁰

5. Epilógus

A március 15-re is emlékező utolsó parlamenti üléssel egy rendkívül ellentmondásos parlamenti ciklus zárult le a magyar történelemben. Hosszasan lehetne idézni a furcsa párhuzamokat, kinek, hogyan tapsoltak, miről, hogyan szavaztak a ciklus képviselői. Az előbb hivatkozott 1990. évi IV. törvényt egy fontos szabadságjogról ugyanaz a parlament alkotta meg, amely korábban elfogadta az Állami Egyházügyi Hivatal elnökének, Miklós Imrének a beszámolóját.⁴¹

1988 őszétől, a Németh kormány hivatalba lépésétől számítva, elmondható a Tisztelt Háziúr, hogy átment azon a bizonyos damaszkuszi úton, köszönhetően sok felelősen gondolkodó tagjának és nem kis mértékben a függetlenné vált képviselők csoportjának, amely nyitott volt a szerveződő többpártrendszer irányában is.⁴²

Németh Miklós miniszterelnök záró ülésen elmondott szavai hűen kifejezik ezt a függetlenedést és a nemzetileg is elkötelezett felelősségvállalást: „1988 vége

³⁹ KUKORELLI ISTVÁN: A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény születése és sajátosságai. In: Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. 130-134. p.

⁴⁰ ON 6712-6719. p.

⁴¹ ON 1717-1757. p.

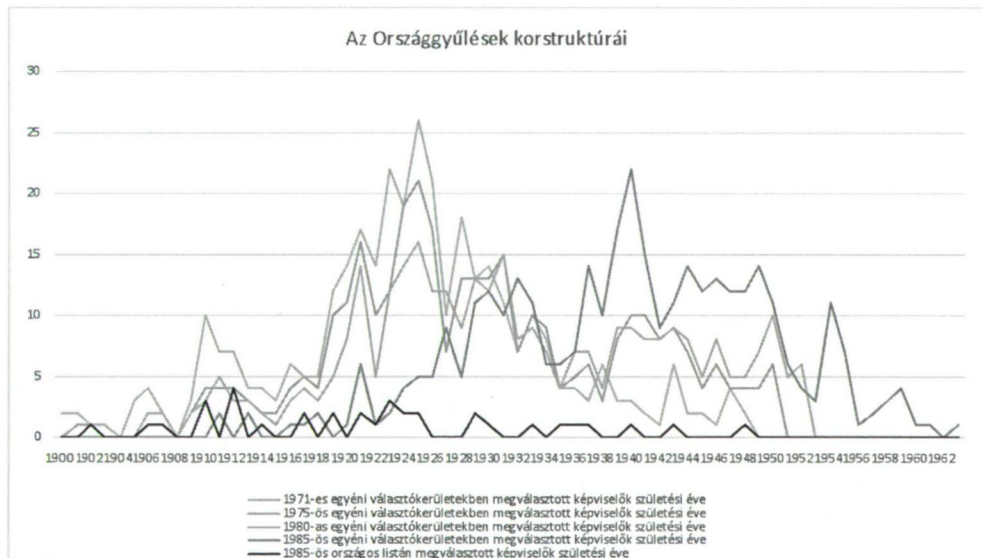
⁴² Lásd jegyzőkönyv az országgyűlési képviselők független csoportjának 1989. november 15-én a Parlament fsz. 2. számú termében tartott üléséről. Kézirat. Az ülésen Antall József az MDF, Kiss János az SZDSZ és Kukorelli István a HNF együttműködési ajánlatáról vitatkoztak a képviselők. A független képviselők csoportja ekkor (1989. 11. 15.) 91 tagú.

felé úgy fogtunk a közös munkához, hogy egy modellváltást kell végrehajtanunk, s most, a búcsú pillanatában azzal a tudattal állhatunk fel a padsorokból, hogy egy békés rendszerváltás alkotmányos jogi lehetőségeit és garanciáit teremtettük meg. Ez példátlan feladat volt, és úgy érzem, megfeleltünk neki! Csak úgy sikerülhetett mindez, hogy a feladattal együtt magunk is megváltoztunk.

De nemcsak mi magunk változtunk, hanem alapvetően megváltozott a Kormány és a Parlament politikai természete. Az állampárt és a pártállam lebontása nyomán a Kormány a nemzet kormányának deklarálta magát, mely kizárólag a Parlamentnek tartozik felelősséggel. A korábbi egypárt felbomlásával pedig a Parlamentben megszűnt e párt többségi képviselete. Ezzel létrejött a feltétele annak, hogy mind a Parlament, mind a Kormány felszabaduljon a pártérdek kötelező képviselete alól és pártok felett álló nemzeti érdekeket képviseljen.

A Parlament és a Kormány új szellemű együttműködése azt is lehetővé tette, hogy befogadják és intézményesítsék a társadalom – különböző nézetek vitájában formálódó – politikai akaratát. Tisztelt Képviselőtársaim! 1848 óta kevés esztendőben -,talán ha egy vagy két alkalommal – történt annyi minden, mint 1989-90-ben, a fejlődést eltorlaszoló múltbeli kövületek, a falak eltávolításában, mindezzel a jövőnek nyitva utat.”⁴³

1. ábra: A képviselők korösszetétele



⁴³ ON 6838. p. Az országgyűlés átalakulásáról ld. továbbá OPLATKA ANDRÁS: Németh Miklós „Mert ez az ország érdeke”. Helikon Kiadó Budapest, 2014.; Történelmi parlament – parlamenti történetek. Magyar Nyitány - Régi képviselők a T. Házból (1985-1990). Volt országgyűlési képviselők emlékezései SZTRAPÁK FERENC interjúival. Turulpressz Tata, 2007.; SMUK PÉTER: Magyar közjog és politika 1989-2011. Osiris Kiadó Budapest, 2011. 23-28. p.